

DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO DO ESPAÇO PORTUGUÊS (*)

C. E. CORRÊA DA SILVA
Engenheiro

1. Cabe-nos mais uma vez, por um singelo acto de presença nesta sessão de encerramento da Semana do Ultramar, consagrar o extraordinário facto português, na sua real dimensão de oito séculos e de quatro continentes.

A evocação do Ultramar confunde-se com a imagem da própria Nação, de tal forma o seu destino histórico se decide hoje fora da estreita fronteira ibérica, de que transbordámos vai para seis séculos. Não sendo fácil viver num mundo que teima em ensinar História a quem a fez, devemos fortificar e definir, no íntimo de cada um de nós, a razão de querer uma Nação intacta, herança comum, que não comprámos nem negociámos, mas se aceita e transmite, valorizada e acrescida do esforço de cada geração. Um acto público, como o de hoje, insere-se, pois, em contínuo processo colectivo de interrogação, discussão e esclarecimento de todos os aspectos da realidade nacional, nas suas estruturas presentes e virtualidades, diálogo que é urgente dignificar e generalizar como única forma efectiva de consolidação da frente interna.

O tema que me compete apresentar a V. Ex.^{sa}, nas breves dezenas de minutos que constituem os direitos do conferencista sobre o seu auditório, excede em muito o âmbito de simples palestra. Não me é assim possível enveredar pela descrição detalhada do que seja o processo de desenvolvimento de uma nação multidiferenciada: os dados de estrutura de cada parcela territorial, a evolução das economias regionais, as perspectivas de expansão dos vários sectores de actividade, e assim por diante. Sou, antes, forçado a adoptar um método de análise e caracterização global, eliminando fatigantes referências a factos e a números,

(*) Conferência da «Semana do Ultramar» proferida na Sessão Solene realizada em 29 de Abril de 1966, no Instituto de Angola, sob a presidência de Sua Excelência o Governador Geral, Coronel Silvério Marques.

concentrando-me na apreensão de mecanismos e estruturas, apresentando as grandes opções e políticas de intervenção. Nem por isso deixarei de chegar a conclusões voltadas para a acção, por entender que este auditório, que não carece de elementos informativos, pode com maior proveito participar de um processo de análise e busca de orientações. E, situando-me em campo exclusivamente técnico, deixarei para o final quaisquer considerações que possam transcender a pura análise dos factos económicos e sociais.

2. Começemos por aprofundar os conceitos que figuram na definição do tema proposto. O desenvolvimento económico é, primeiramente, um processo que se desenrola no tempo, a ritmo porventura rápido quando comparado com a história e duração de uma nação, mas lento e pouco sensível no intervalo de acção e pensamento que é dado a cada indivíduo. Uma das definições possíveis, referida à unidade histórica que constitui uma sociedade, será caracterizá-lo como o conjunto de transformações mentais e sociais de uma população que lhe permitem aumentar, cumulativa e regularmente, a sua produção global e portanto o rendimento individual. Ao nível global da sociedade é possível apreender aproximadamente o seu nível de desenvolvimento económico por um único macro-indicador: o produto interno bruto, ou o rendimento nacional por habitante.

Qualquer indicador global referente a uma sociedade heterogénea não permite, claro, conhecer as desigualdades na distribuição do produto pelos vários grupos sociais, mas dá-nos a simples medida do potencial produtivo da sociedade no seu conjunto. Não sendo a produção de bens e serviços um fim em si mas, antes, meio de pôr à disposição do maior número de membros da colectividade determinados bens materiais, cujo usufruto influi nos seu nível de bem-estar material e espiritual, parece desejável que as possibilidades de acesso a esses bens estejam equitativamente distribuídas, de preferência à sua concentração numa minoria. Porém este objectivo não é já de natureza económica, senão social, podendo mesmo opor-se ao processo de desenvolvimento. Introduzimos também o conceito paralelo de desenvolvimento social, como indicativo do nível de bem-estar material e espiritual de uma população, embora esse nível não seja susceptível de qualquer medida global pois, ao invés dos bens de valor económico, não é a vida humana nem as condições em que decorre, passível de expressão monetária.

Enquanto numa economia desenvolvida, há uma clara divergência entre a célula económica (fábrica, empresa) e a célula social (família, indivíduo), numa economia primitiva as funções de produção e consumo coincidem numa mesma unidade social auto-suficiente, a tribo ou a família; havendo uma dependência recíproca entre o ritmo de desenvolvimento económico e desenvolvimento social da comunidade (pois a produtividade individual é função de características sociais, como o nível de educação, as condições de nutrição e de saúde). Diremos, no entanto, que o processo de desenvolvimento económico condiciona o nível de bem-

-estar social final da colectividade, reduzindo-o aliás em curso, na medida em que o desenvolvimento económico só é possível orientando uma parcela do rendimento comum para investimentos sociais e materiais reprodutivos, e limitando portanto, em cada instante, os padrões de consumo.

3. Passemos agora à análise, em termos económicos, da noção de Espaço Português e das discontinuidades de incidência ou significado económico, que decorrem da sua discontinuidade geográfica. A unificação política, submetendo todos os agentes económicos a um mesmo quadro institucional, impõe regras comuns ao seu comportamento económico, face ao exterior. Neste sentido, um espaço político funciona plenamente como uma unidade de acção económica.

Mas o conceito económico de Nação, no seu sentido mais profundo, refere-se a espaços plenamente integrados nas suas relações económicas internas; são raros os exemplos que subscrevem a tal conceito e limitados aos países mais evoluídos, como uma Suíça ou uma Alemanha. As restantes unidades políticas, incluindo a totalidade dos países menos desenvolvidos, encontram-se em vias de integração económica interna; e não constituirão, em termos económicos, uma plena unidade de acção enquanto o conjunto dos seus agentes económicos não estiver presente, como produtores ou consumidores, num único mercado, sujeito a regras de comportamento de âmbito nacional e elaborando os seus planos de acção nesse âmbito. Desta sucinta análise retira todo o seu sentido o objectivo de integração económica nacional, proposto ao espaço português. Na medida em que o plano de acção de cada agente económico se restringe a uma dada parcela (como produtor, como consumidor, como factor de produção vendendo o seu trabalho) existe desintegração económica. E esta é também visível à escala das regiões de uma mesma parcela territorial, na medida em que os diversos núcleos sociais se encontrem isolados uns dos outros, situação característica das economias de subsistência.

As discontinuidades economicamente significativas que se identificam no espaço português, coincidindo com as de natureza geográfica, não atingem o objectivo de unificação económica, antes são, quer medidas de descentralização comandadas por um princípio de eficácia (autonomia financeira da administração provincial), quer condições de *disciplina* e de *equilíbrio* do processo de desenvolvimento e progressiva integração: balanças de pagamentos provinciais individualizadas, mercados de crédito descontínuos, etc.

Mas as relações tecidas entre estas parcelas: créditos do sector bancário da Metrópole às províncias, flexibilidade no recurso a um bolo comum de meios de pagamento sobre o exterior, contribuição da Metrópole para os vários orçamentos, localização ocasional dos centros de decisão responsáveis pelas actividades produtivas de uma província na Metrópole, acentuam o carácter de interdependência das economias de cada território. Podemos pois concluir que a homogeneidade de comportamento económico no interior da Nação se atinge por um

processo lento mas contínuo, função do equilíbrio interterritorial do seu desenvolvimento e do nível absoluto atingido.

Mas qual é a dimensão real, em termos económicos, absolutos e relativos a padrões exteriores, deste espaço económico:

— Uma área total de cerca de 2 milhões e 200 mil km². Em África, só a Argélia, o Sudão e o Congo ex-belga excedem esta superfície, mas incorporando extensas regiões inabitáveis. À escala europeia ocupamos quatro vezes a extensão de uma França, p. ex., mas, com uma população total de 24 milhões, temos apenas metade do seu efectivo humano.

— O produto interno bruto, deve oscilar pelos 140 milhões de contos, cabendo à Metrópole cerca de 90 milhões. Aquele valor global representa cerca de um terço do produto interno da Bélgica, ou menos de metade do da Suíça.

— O produto interno bruto por habitante, ultrapassou na Metrópole os dez mil escudos (um quinto do nível francês) e, na média ultramarina, deve situar-se entre os três e os quatro mil escudos. *Mas recorda-se que em 1960 mais de 40 % da população total dos países de economia de mercado tinha um produto por habitante inferior a três mil escudos; e apenas 40 % tinha um produto por habitante superior a seis mil escudos.*

A Metrópole acompanhou, na década 1953-63 o ritmo global de crescimento das economias europeias, cerca de 4,5 % de crescimento médio anual do produto interno bruto, o que representa quase 4 % por habitante, dado o aumento demográfico. Os indicadores globais de crescimento das economias ultramarinas são menos seguros, mas no caso de Angola, todos sentimos o extraordinário ritmo de crescimento desta última década. Assinale-se a heterogeneidade de níveis económicos no espaço português, a 2 escalões distintos: entre a Metrópole e o Ultramar; e nas províncias de maior dimensão, Angola e Moçambique, entre um sector moderno e um sector tradicional de expressão numérica dominante.

4. Avancemos na análise do comportamento económico deste espaço, como forma de procurar orientações para uma acção eficaz e coerente de aceleração do seu ritmo de desenvolvimento.

4.1 A natureza do próprio processo de análise obriga-nos a decompô-lo em unidades elementares; e só, numa fase ulterior de síntese, regressar à sua dimensão territorial e humana); como os estudos sobre a Metrópole abundam, enquanto que os relativos ao Ultramar são de reduzido valor operacional; e sobretudo porque a nossa responsabilidade directa no processo do desenvolvimento exerce-se nesta província ultramarina, proponho-me concentrar a atenção de V. Ex.^{cia} nas parcelas menos evoluídas do território nacional, referindo-me especificamente ao caso de Angola. (As observações que se seguem, são igualmente aplicáveis a Moçambique, parcialmente a S. Tomé, Timor e à Guiné, mas em reduzida escala a Cabo Verde, ao Estado da Índia ou a Macau, territórios com características mais

individualizadas). Este método de análise descontínua colhe a sua lógica na essência do processo económico e vem exemplificado, p. ex., no relatório de apresentação do Plano Intercalar de Fomento, cujo primeiro volume dedica 480 páginas exclusivamente à parcela metropolitana e às suas perspectivas de progresso económico, em total independência do que se passe no Ultramar.

4.2 A estrutura produtiva de um território caracteriza-se pela parte do seu produto interno originada em cada sector de actividade. No caso de Angola, podem indicar-se as seguintes ordens de grandeza:

Indústrias extractivas, transformadoras, energia e construção	menos de 20 %
Agricultura e Pecuária	cerca de 40 %

(as percentagens correspondentes na Metrópole são de 25 % e 42 %). Ao sector dos transportes, comércio e serviços cabe na Metrópole 24 % do produto interno bruto, enquanto em Angola deve corresponder-lhe cerca de 40 %, denotando o predomínio das actividades intermediárias (comércio de importação e exportação) sobre as actividades directamente produtivas.

5.1 E como funciona esta economia no tempo? Proponho-me, resumindo longo processo histórico, distinguir dois sectores fundamentais, cujo comportamento e contribuição para o processo de desenvolvimento irei analisar em detalhe:

I — Um *sector passivo*, que, até final do século passado, abrangia a quase totalidade da população, vivendo tradicionalmente em regime de auto-suficiência e só levemente penetrado por uma economia rudimentar de mercado. Como traços salientes desta sociedade tradicional apontarei:

- a sua desintegração em núcleos económicos isolados;
- a sua reduzida produtividade, sem evolução sensível ao longo de centenas de anos;

- mas, ponto fundamental, essa sociedade vivia em equilíbrio com o meio, equilíbrio que é rompido em várias frentes, pela irrupção do processo de desenvolvimento económico. Primeiramente, um estado de equilíbrio biológico, demográfico, em que as altas taxas de mortalidade e de natalidade mantinham o efectivo populacional estável. Um equilíbrio de produção e consumo, a nível muito baixo, mas caracterizado por um estado de segurança, sublinhado pela fusão do indivíduo no seu meio social, família e tribo, que funcionava como primitivo esquema de segurança social. Equilíbrio no aproveitamento extensivo dos recursos naturais, rotação de terras e cultivos, sistema plenamente adaptado à tecnologia primitiva utilizada na agricultura e pecuária. E equilíbrio psicológico, de uma sociedade em que as actividades não-económicas tinham papel predominante, as noções de tempo, poupança e progresso material não tinham significado sensível, não havendo lugar a frustrações.

II — Nesta sociedade tradicional começa-se a sentir por efeito de osmose, a presença de um sector moderno, monetarizado, localizado pontualmente em certas zonas de território, *sector motor* do processo de transformação e desenvolvimento, para o qual converge agora a nossa atenção.

Este sector desenvolve-se e estrutura-se em volta da actividade de produção para exportação, ao nível do produtor, da actividade transportadora (caminho de ferro, no início), do intermediário exportador, indo buscar ao sector passivo a reserva de mão-de-obra necessária à sua expansão. Criam-se naturalmente grandes desníveis de rendimento entre os dois sectores e, no interior do sector monetário, entre um núcleo empresarial e a massa passiva que este ocupa.

Interessa-nos, abstraindo por enquanto do papel do Estado, analisar o processo de expansão desta economia, sob dois aspectos: *localização dos pontos onde são geradas poupanças e utilização que lhes é dada: alargamento do mercado interno, pela acção dos vários agentes económicos, como produtores e consumidores*. Isto porque o desenvolvimento económico depende fundamentalmente da retenção de poupanças e seu reinvestimento produtivo; este reinvestimento, para se diversificar por actividades industriais e agrícolas distintas do simples mercado de exportação, precisa de mercado interno de dimensão crescente.

5.2 Ao nível do *sector motor*, a actividade característica é a da cultura de exportação (café) ou a indústria extractiva (diamantes ou minério de ferro). Do valor final da produção destes ramos, só escassa proporção representa inicialmente compras no mercado interno: os equipamentos são importados (nalgumas empresas, até os bens de consumo para o seu pessoal): os fertilizantes ou os explosivos também, e assim por diante (em contraste com a agricultura de uma economia evoluída onde mais de 30 % do valor do produto é absorvido por compras no mercado interno). Como a exportação tem lugar normalmente em bruto, enquanto num território evoluído mais de 70 % da produção agrícola é canalizada para indústrias transformadoras, os efeitos directos de diversificação e ampliação da estrutura produtiva, são escassos.

E como se distribuem os rendimentos gerados por esta produção?

Uma parte restrita do seu valor global, por vezes inferior a 15 ou 20 % desse valor, é distribuída em salários a uma massa trabalhadora de limitada produtividade, cujo reduzido poder de compra representa, globalmente, uma procura limitada de outros bens, que não os de consumo mais urgente, sobretudo alimentares. É evidente que este grupo social não acumula qualquer poupança significativa, que possa ser canalizada para reinvestimentos, nem mesmo por vezes para melhorar as suas condições de habitação.

Quanto ao grosso do rendimento líquido, é apropriado por grupos restritos de empresários e intermediários, quer sociedades, quer indivíduos, de nível de rendimento elevado, não raro dezenas de vezes superior ao da massa da população. O seu consumo (de automóveis ou tecidos, de medicamentos ou livros)

orienta-se predominantemente para bens importados, não estimulando portanto em larga escala a procura interna, mas a diversificação da sua estrutura produtiva.

Mas, concentrando este grupo motor, *a quase totalidade da poupança da economia, que destino lhe é dado?*

— Parte transita para o Estado, sob a forma de impostos directos ou indirectos; e o excedente disponível sobre as despesas correntes do sector público, é canalizado para investimentos em infraestruturas materiais e sociais, *esqueleto indispensável do processo de desenvolvimento, mas insuficiente para garantir por si só a expansão do produto*. A parcela restante constitui, aceitando a tradicional divisão de tarefas entre os sectores público e privado, a *chave* desse processo de crescimento económico, e do seu ritmo, pois do grau de reprodutividade do seu investimento, a cargo das empresas privadas, depende a expansão normal da economia, e por um gradual efeito de difusão, a redução das heterogeneidades internas.

Note-se que parcela importante dessa poupança acumula-se no sector comercial intermediário, o que se compreende se atentarmos em que, globalmente, a receita do produtor não deve exceder 40 % do valor FOB das exportações; e os preços, no consumidor, dos bens importados, podem atingir o dobro ou o triplo do seu valor CIF. E parte acumula-se em mãos individuais, produto de vidas de trabalho intenso, em que se consumiu o estímulo do reinvestimento do rendimento acumulado.

Ao nível da unidade económica activa: a empresa, ainda se encontra estrutura e organização interna capazes de canalizar directamente para investimentos produtivos a sua poupança; mas a especialização empresarial orienta os lucros acumulados num ramo, para o mesmo ramo, em expansão cumulativa; e a diversificação do investimento, quando se dá, toma normalmente a forma da construção civil, actividade que gerando uma certa procura interna durante a sua curta gestação, não constitui, na fase de utilização, investimento socialmente reprodutivo, mas simples instrumento de contínua acumulação de poupança nas mesmas mãos. E quando o centro de decisão se encontra desde o início no exterior ou se transferiu para outra parcela nacional, normalmente a Metrópole, o estímulo à aplicação local diminui; e aumenta a pressão para exportação e aplicação externa dessas poupanças.

Ao nível individual, a capacidade complexa de organização necessária ao estudo e aplicação produtiva dos rendimentos acumulados, é menor do que ao nível da empresa, a preocupação de segurança domina a de aumento do fluxo futuro de rendimentos; e é escasso o estímulo, portanto, ao investimento directo.

Quer à escala individual, quer empresarial, a ausência em Angola de um esboço de mercado financeiro, que recolha os excedentes inactivos e os canalize para aplicações idóneas, é, porventura, o maior obstáculo ao aproveitamento local e integral dessa massa flutuante de fundos, concentrada em diminuta percentagem

da população. Justifica-se assim a sua inactividade, quando não a sua fuga para o exterior em larga escala.

5.3 Ao nível do sector tradicional, o problema é ainda mais complexo, dada a sua inadequada estruturação, social e psicológica, face a uma economia monetária *que funciona como mundo exterior*, para o qual se exportam os eventuais excedentes (de produção ou de trabalho, disponíveis), importando bens do consumo de valor equivalente.

Por um lado, constitui esta massa dominante da população a parcela mais significativa desse mercado interno *potencial*, cujo alargamento é factor motor de expansão de toda a economia. E em termos de bem-estar social, determinado poder de compra monetário distribuído por grupos de baixo rendimento, provoca um incremento global desse bem-estar (por difícil que seja a sua quantificação) muito superior ao incremento marginal de bem-estar que igual poder de compra adicional faculta a grupos material e socialmente mais evoluídos.

Mas a desarticulação do sector tradicional confere-lhe, como grupo de pressão colectivo, um muito limitado poder de discussão de preços, face aos agentes do sector motor (comerciantes ou compradores da sua força de trabalho) com quem estabelece contacto na fronteira destes dois mundos. *As razões de troca do sector tradicional* são-lhe assim *impostas do exterior*, por grupos económica ou socialmente mais poderosos, que lhe ditam o valor do que lhe compram em termos do que lhe vendem, reduzindo o seu poder de compra potencial, porventura desviando-o para bens não essenciais à elevação do seu bem-estar material e limitando simultaneamente a formação de qualquer poupança no grosso da população. Na ausência de intervenção activa do agente equilibrador mais poderoso, o Estado, a integração do sector tradicional no sector monetário, processa-se a ritmo demasiado lento; o estímulo a aumento da sua produção (pela conversão de um bem não económico, o lazer, em trabalho) é limitado; o mercado interno não se alarga proporcionalmente ao incremento potencial da produção; a sua poupança potencial é transferida e acumulada no sector motor já descrito; a expansão da economia é retardada.

5.4 Neste sistema económico dualista, em que o comportamento psicológico de um limitado grupo mais evoluído desempenha papel fundamental, haverá alguma tendência à correcção dos desequilíbrios; de rendimento, de aptidões individuais, de poder económico, que se identificam entre os vários grupos sociais?

No seu livre funcionamento, abstraindo do papel corrector do Estado, não existe essa tendência, mas funciona antes o que foi denominado de princípio do desequilíbrio cumulativo, opondo-se à progressiva articulação, diversificação e regular crescimento da economia. Esse princípio actua a diversos níveis:

— Concentrando o capital nas regiões ou territórios mais evoluídos, onde é mais simples e segura a sua aplicação; este desequilíbrio verifica-se entre regiões de um território, territórios de uma nação, ou mesmo entre nações;

— A população técnica e profissionalmente mais válida concentra-se nesses centros ou ilhas de desenvolvimento (o distrito de Lisboa na Metrópole; a Metrópole no conjunto nacional) acentuando o desnível de aptidões inter-regionais;

— A indústria das regiões dominantes, asfixia o crescimento industrial das restantes, mesmo quando estas insistem em diversificar a sua estrutura industrial;

— A maior taxa de crescimento da população das parcelas menos evoluídas, quase tripla no Ultramar em relação à taxa metropolitana, agrava os desníveis sociais;

— Os factores não económicos: analfabetismo, endemias, indiferença perante o progresso material, são outros tantos veículos deste processo de desequilíbrio, que cria um abismo crescente entre o grupo motor e o grupo passivo da população, só muito lentamente chamado a participar do progresso do primeiro.

Os níveis económicos tendem assim a afastar-se, a *médio prazo*, por um processo espontâneo, entre uma Alemanha e uma Metrópole, entre uma Metrópole e uma província de Angola, entre um distrito de Luanda e um distrito da Huíla, entre uma classe empresarial e uma mão-de-obra indiferenciada, urbana ou rural. Afastam-se os níveis de produtividade, os níveis de consumo, os níveis de bem-estar social, em vez de se verificar o progressivo nivelamento e integração deste espaço heterogéneo. E como acentua Myrdall, este desequilíbrio não provém de qualquer maquinação egoísta ou calculista dos agentes económicos mais activos mas, antes, da tácita aceitação por estes, do livre funcionamento do processo económico.

Creio ter implicitamente justificado a necessidade de apelar para uma estratégia reequilibradora e sustentadora do processo do desenvolvimento; e de se confiar ao Estado um papel activo de intervenção, como agente promotor do bem-estar colectivo e corrector dos desequilíbrios apontados. E, antes de chamarmos o Estado a intervir, resumam-se os pontos atrás identificados, que condicionam todo o processo de desenvolvimento nas províncias ultramarinas. São eles:

— A necessidade de alargamento do mercado interno, aumentando e distribuindo o poder de compra;

— A necessidade de diversificação da estrutura produtiva e de uma crescente industrialização;

— A necessidade da formação e captação de um nível elevado de poupanças e criação de mecanismos locais para o seu investimento produtivo, triplicando a percentagem do produto interno bruto reinvestida, de 8 a 10 % num território menos desenvolvido, para 20 a 25 % numa economia em evolução rápida (níveis actuais: 18 % na Metrópole, 25 a 30 % em Israel ou no Japão);

— A necessidade de uma *profunda e simultânea transformação mental e social*, forçosamente lenta, mas generalizada à massa passiva da população, despertando-lhe um comportamento económico, criando-lhe necessidades, educando as novas

gerações, mas sobretudo dando apoio técnico e pagando o justo preço ao produtor que queremos arrancar ao meio de subsistência, como forma de estimular a sua entrada numa economia monetária e elevar o nível absoluto da sua produção.

Em todos estes domínios, tem a situação ultramarina evoluído muito favoravelmente nas últimas décadas (recorde-se o recente ritmo de expansão da indústria transformadora em Angola!), tratando-se agora de acelerar, se possível, tal evolução.

6. Transferimos portanto as nossas preocupações, integralmente para o futuro, buscando a forma mais eficaz de o moldar. Por formação e vocação era este o tema que aqui desejaria desenvolver, mas as estritas limitações de tempo e de paciência de V. Ex.^{sa}, restringem-me a identificar sucintamente os principais objectivos de uma política de desenvolvimento económico, os instrumentos de acção, os obstáculos que nascem do decorrer do próprio processo de crescimento e as grandes opções entre as quais se terá de escolher uma linha de rumo, à escala do espaço português.

O *objectivo número um*, a fixar ao processo de crescimento, é o da taxa anual de crescimento do produto interno bruto. Mas uma taxa de 5 % do crescimento do produto interno bruto metropolitano, equivalente a mais de 4 % por habitante (com um crescimento anual da população inferior a 1 %), representa, em valor absoluto, grosseiramente o quádruplo do aumento de rendimento anual médio que idêntica taxa de 5 % de crescimento, faculta nos territórios ultramarinos a uma população cuja taxa anual de crescimento é da ordem dos 2 % e cujo nível de rendimento por habitante é um terço do metropolitano.

A lógica do próprio processo de desenvolvimento implica, nas décadas mais próximas, um afastamento dos níveis absolutos de produção dos vários territórios, consoante o seu estágio actual de desenvolvimento económico. As frequentes referências oficiais a um crescimento harmónico e equilibrado do espaço português, devem pois ser entendidas, não no sentido absoluto de redução das disparidades interterritoriais, equívoco que se pode criar no espírito de alguns, mas no sentido relativo, de manter taxas de crescimento do produto ultramarino iguais ou superiores às da Metrópole. Não há que fugir a esta exigência desequilibradora do processo de desenvolvimento.

Os termos de referência internacionais são aliás bastante explícitos a este respeito. A ONU tomou como objectivo da «Década do Desenvolvimento — 1950-60», uma taxa anual média de crescimento do produto dos países subdesenvolvidos, de 5 %. A OCDE propôs aos seus membros, cujo produto médio por habitante, deve ser dez vezes superior ao do daqueles países, uma taxa anual média de crescimento de cerca de 4 %, (aumento global de 50 % nesta década). Ou seja: a variação absoluta *anual* de produto por habitante nos países evoluídos, não

anda longe da máxima variação absoluta possível nos países subdesenvolvidos *em 10 anos!* O subdesenvolvimento tem as suas leis a que não é possível fugir.

Fixada esta taxa de crescimento média para os vários territórios (e por enquanto só o processo de planeamento económico metropolitano se baseia em métodos macroeconómicos de análise, embora a fixação de objectivos de crescimento global seja hoje corrente nos planos dos territórios menos desenvolvidos), *o segundo objectivo global* é o de aumentar o nível de investimento produtivo, do nível presente, para nível compatível com a taxa de crescimento proposta. Não irei abordar aqui a forma de vencer os obstáculos, atrás examinados, de conversão das poupanças nesse nível de investimento. Nem o problema fundamental, e que constitui toda a essência do processo de planeamento, *de repartir o investimento equilibradamente*, por toda uma estrutura económica ávida de transformação. Citem-se só algumas opções fundamentais: investimentos directamente reprodutivos na indústria, extractiva ou de transformação? Na agricultura empresarial ou tradicional? Ou investimentos de infra-estrutura material, energia e transportes, por exemplo? Investimentos materiais ou sociais: educação, saúde, transformação difusa do meio social rural, só indirectamente reprodutivos mas igualmente indispensáveis à sustentação e expansão do processo de desenvolvimento económico? Investimentos regionalmente localizados (e em que zonas nesse caso?) ou distribuídos espacialmente, de forma a reduzir as disparidades regionais já existentes?

Na prática, de todos os dias, estas decisões são tomadas por centros de decisão, quer privados, quer públicos, isolados ou descoordenados, normalmente dentro de um limite fixado pelas suas capacidades financeiras e de execução material. Mas o problema fundamental é, exactamente, *o da redistribuição dessas capacidades financeira e de expansão, de forma a ir ao encontro dos objectivos de desenvolvimento acelerado e equilibrado*. Quem nos diz que não se justifica, no sector público, uma transferência de fundos ou recursos humanos, do sector de obras públicas para o de assistência à agricultura, ou vice-versa? No plano de acção das unidades de intervenção de cada sector, estas opções não se põem. Se nos derem trezentos mil contos para instalar a indústria do alumínio, ou fazer estradas e pontes, não nos compete indagar do efeito alternativo desse investimento, quando feito no sector da educação, ou na cultura do açúcar.

Cada agente económico age assim dentro de um plano, que não é de forma alguma o plano coordenado e mais eficaz que a Nação se poderia propor e atingir, se tivesse órgãos eficazes de preparação desse plano e de diálogo sector público-sector privado. Concluimos assim, com referência às condições de progresso de territórios subdesenvolvidos, como Angola ou o grosso do Ultramar, pela urgência da intervenção estatal na preparação de planos globais de desenvolvimento, ouvido e chamado o sector privado à sua elaboração, e ultrapassada a fase indis-

pensável e prévia dos planos de infra-estruturas, cujos resultados positivos são a condição de todo o crescimento futuro.

7. Parece-me necessário incluir nesta breve análise de uma estratégia de desenvolvimento, uma referência ao significado da *balança comercial* no processo de desenvolvimento. É o processo de crescimento económico dos territórios sub-desenvolvidos caracterizado por um crescimento mais rápido do volume de importações e de pagamentos ao exterior, do que do seu produto interno. Decorre essa aceleração do ritmo de aumento das importações, da necessidade de adquirir a ritmo crescente equipamentos produtivos, matérias-primas para o nascente sector industrial e de enfrentar crescentes compromissos de pagamento de juros e lucros ao exterior, por capitais entrados anteriormente. O único mérito do incremento do ritmo de exportações é o de permitir enfrentar, com os meios de pagamento assim gerados, os crescentes compromissos sobre o exterior. O equilíbrio da balança comercial não constitui pois um *objectivo* do desenvolvimento, mas uma *condição* de crescimento, de difícil ou rara manutenção; e o seu «deficit» normal, terá que ser compensado pelo afluxo compensador de capitais do exterior.

Ora assistiu-se em Angola, ao longo dos anos pretéritos, à beata contemplação do excedente da balança comercial, que se alguma coisa representava era o baixo ritmo de aquisição e instalação de equipamentos produtivos, como se o equilíbrio ou o excedente nas trocas fosse um objectivo com valor próprio e não mera condição de equilíbrio de contas. A analogia com a firma privada é evidente. Uma firma de dimensão estabilizada pode ter facilmente a sua tesouraria equilibrada; mas já uma firma em expansão precisa de recorrer ao crédito em maior escala, para solver os seus compromissos crescentes.

Não vi os meios económicos responsáveis, na época da abundância de divisas, preocuparem-se com a utilização produtiva desse excedente de meios de pagamento, dificultando a sua transferência para o exterior ou criando incentivos à sua fixação local. Mas o crescimento recente das importações, sinal da sensível aceleração do processo económico, já eliminou praticamente esse excedente e temos portanto que raciocinar de futuro, *em termos de escassez e racionamento dos meios de pagamento sobre o exterior*, estrangulamento progressivo que, a não se sacrificar o crescimento económico, só poderá ser solucionado por uma corrente de capitais do exterior. Em termos gerais, os dados deste problema, fundamental para quem abandone a óptica míope de curto prazo e raciocine em termos de cinco, dez ou vinte anos, são os seguintes: o aumento das importações de produtos primários pelos países mais desenvolvidos é função da taxa de crescimento do seu produto e como a elasticidade — rendimento da procura de tais produtos é inferior à unidade, não se prevê que globalmente o seu volume cresça a ritmo anual superior a 3 %. Mas o objectivo de crescimento anual do produto interno da província de 5 %, implica um ritmo superior (sete ou oito por cento?)

de incremento das importações. (O ritmo anual médio da década 1955-1965 foi de 8 %).

Na ausência de uma corrente de capitais do exterior, o equilíbrio exportações-importações terá que se manter aproximadamente, limitando o ritmo máximo do crescimento do produto ao do aumento das exportações, cujas perspectivas não são encorajadoras. E numa economia aberta, no sentido de fora para dentro, como decorre do processo de integração económica nacional, não nos é fácil restringir a importação de bens não essenciais ou mesmo sumptuários, de origem metropolitana.

Como acudir a este desequilíbrio sem, pela limitação das importações essenciais ao processo de crescimento, provocar a estagnação ou redução do seu ritmo? Perante este ovo de Colombo do raciocínio económico, não há outra alternativa (à descoberta de petróleo abundante, ou outro recurso de procura assegurada) senão a entrada maciça de capitais a longo prazo, vigiando simultânea e atentamente as tendências das trocas e dos movimentos de invisíveis entre a Metrópole e o Ultramar.

Somos assim levados naturalmente, a examinar com mais detalhe as relações entre desenvolvimento e integração económica.

8. No sentido meramente descritivo, a progressiva integração económica, entendida como criação de uma rede mais densa de ligações entre as economias territoriais, decorre naturalmente do reforço e diversificação das suas estruturas produtivas. Mas entre territórios de desigual grau de desenvolvimento, já vimos que se exercem efeitos de dominação e de desequilíbrio, cuja evolução importa vigiar atentamente.

No contexto presente a «Integração Económica Nacional» corresponde a um conjunto de medidas de política económica, de introdução progressiva, tendentes a aproximar e consolidar as economias das várias parcelas pela eliminação dos obstáculos institucionais e psicológicos à livre circulação de mercadorias, do capital e do trabalho. Em comunicação apresentada ao Seminário sobre Desenvolvimento Económico, realizado em Lisboa em Novembro último, analisei em detalhe o alcance das medidas introduzidas desde 1962 até à data, pelo que serei breve na referência que aqui lhes será feita.

A eliminação de barreiras institucionais de qualquer espécie entre parcelas distintas de uma mesma nação, insere-se na lógica de uma integração política prévia e efectiva e nesta colhe a sua principal justificação. Dos múltiplos aspectos da actividade económica que sucessivamente se terá de procurar racionalizar à escala nacional, mereceram prioridade, dentro do esquema em execução progressiva, os que dizem respeito à circulação de mercadorias nacionais entre os diversos territórios e à mecânica de pagamentos interterritoriais. O objectivo da total eliminação de quaisquer protecções de carácter aduaneiro, direitos e restrições

quantitativas limitando a circulação de mercadorias entre as províncias e a Metrópole, será atingido, de acordo com o calendário previsto, nunca depois de 1973.

Entre territórios de grau de desenvolvimento semelhante, o alargamento do mercado interno de cada parcela à dimensão do todo, acarreta efeitos de concorrência e de especialização e economias de escala pela maior dimensão das unidades produtivas, que favorecem o progresso económico do conjunto. A aplicação de idêntico esquema de acção às relações Metrópole-Ultramar, no domínio da troca dos respectivos produtos, representou no entanto, mais um acto de fé e de confiança no funcionamento simultâneo e compensador de outros mecanismos económicos, do que medida auto-suficiente e reequilibradora do ritmo de crescimento das parcelas do todo nacional. Como muito bem apontou, logo em 1961, o Ministro de Estado: «a unificação do mercado terá ainda a vantagem enorme de tornar mais aparentes e mais prementes, alguns dos problemas base do crescimento harmónico e global da economia portuguesa».

É evidente que o problema base assim posto a nu é o do desigual poder concorrencial de sectores industriais de mui diversa dimensão e diversificação, problema que terá que ser resolvido em bases que não entrem a necessária expansão da indústria do Ultramar. Os requisitos dessa expansão são, a meu ver:

— Um quadro legal favorável, como é sem dúvida o recém-introduzido regime de condicionamento industrial, uniformizado à escala nacional e descentralizado quanto à sua aplicação.

— A garantia de mercados estáveis na fase de lançamento e crescimento de novas indústrias. Sem uma actuação flexível e pronta no campo da reserva dos vários mercados às nascentes indústrias locais, e protecção eficaz contra práticas comerciais desleais entre territórios, cada ramo industrial terá a sua prosperidade permanentemente ameaçada.

— O afluxo de capitais, tecnologia e capacidade empresarial ao Ultramar, em ritmo conveniente. Sendo infinitamente mais cómodo instalar uma indústria no Seixal ou em Matosinhos, do que no Dondo ou em Quelimane, só como incentivos muito fortes é que o empresário normal, senhor da escolha da localização da sua indústria, e que aspire à expansão dos seus produtos em todo o espaço português, se fixará no Ultramar.

O argumento da especialização produtiva, aceite a necessidade básica da progressiva industrialização do todo português não tem relevância de maior. Pois:

— Ou não existem vantagens específicas na localização de dada actividade no Ultramar, e não é de esperar portanto que ela se verifique;

— ou o Ultramar oferece condições mais vantajosas, em ramos já tradicionais na Metrópole, mas a inércia mantém lá as unidades produtivas; e não se identificam, com efeito, quaisquer sintomas de entusiasmo febril dos industriais metropolitanos, em transferirem para cá as suas fábricas, de tecidos por exemplo, quando se lhes abre a perspectiva da exportação sem quaisquer peias.

— Ou o Ultramar terá que basear o seu crescimento industrial em ramos específicos, eventualmente distintos dos compatíveis com as condições metropolitanas; e nesse caso, dada a mobilidade característica da actividade industrial, em busca de mão-de-obra formada e produtiva, de técnicos competentes, de mercados de maior dimensão, de redes de transporte e energia satisfatórias, aguarda-se que nos identifiquem essas indústrias especiais que por mera iniciativa empresarial (onde estão esses empresários?) se virão cá instalar de motu-próprio e ao ritmo fixado pelo imperativo de crescimento económico.

Sublinhei, assim, o carácter passivo da livre circulação de mercadorias, como medida de integração equilibradora de territórios desnivelados. Cito, de passagem, o carácter igualmente passivo que caracteriza um sistema de pagamentos interterritoriais como o vigente, na canalização de capitais para territórios cujas estruturas de acolhimento e aplicação dos mesmos são insuficientes. Sendo este sistema o segundo pilar do esquema de integração, onde ir buscar as restantes colunas necessárias à construção e estabilidade do edifício de integração económica nacional?

Abordamos naturalmente o domínio dos *meios de intervenção activos*. Claro que toda a acção de fomento do Estado é condição de equilíbrio futuro no crescimento equilibrado das várias parcelas e não será nunca demais enaltecer o ritmo a que se avança no campo das infra-estruturas. Mas o que nos preocupa, uma vez dotado cada território de uma densidade mínima de intra-estruturas, é reunir os meios necessários à transformação da sua estrutura produtiva.

Sem nos demorarmos no papel catalizador, de capitais exteriores ao espaço português para o Ultramar, que a Metrópole (quer pela garantia que lhes tem conferido o aval do sector público, quer pela idoneidade e ligações externas de órgãos do sector privado) podem desempenhar muito mais larga escala, do que o próprio Ultramar com os meios directos de intervenção de que dispõe, preocupamos sobretudo a orientação de parte da sua capacidade financeira privada para estas províncias. E sublinhamos *privada* porque entendemos que, dentro de uma *especialização de esforços* que nos é ditada por circunstâncias exteriores à vontade nacional, a capacidade financeira potencial do sector público metropolitano se encontre claramente absorvida pelo esforço de defesa da soberania.

Mas ao nível do sector privado (incluindo bancos, particulares, etc.) ou para-público (Previdência p. ex.) e descontando a parcela de poupança metropolitana directamente absorvida pelo autofinanciamento, a capacidade financeira anualmente gerada, e só indirectamente absorvida pelo funcionamento da economia metropolitana, deve rondar os dez milhões de contos. Será tarefa impossível orientar 10 % que seja deste quantitativo para o Ultramar, se se criarem os estímulos (fiscais p. ex.) e os mecanismos institucionais adequados?

Porque o capital não viaja nem se reproduz sozinho. Surge a necessidade imperiosa de o canalizar para aplicações reprodutivas, de o aplicar em tecnologias

adequadas, de o entregar em mãos responsáveis. Desemboca-se assim, na ausência do sector privado suficientemente dinâmico e actuante à escala nacional, na necessidade da criação de sociedades de economia mista, que estudem e promovam planos de aplicação de capitais e sejam suficientemente idóneas e poderosas para os recolher e garantir. Recorde-se que a França lançou, nos seus territórios ultramarinos, e só de 1946 a 1956, *cerca de 60 sociedades de intervenção*, quer públicas, quer semipúblicas, enquanto que o mero projecto de 2 sociedades de fomento industrial para o Ultramar, amadurece há 2 anos em Lisboa.

Sobre as relações entre integração e desenvolvimento económico, dei a V. Ex.^{ta} uma muito ligeira ideia do que se fez e se poderá ainda fazer, referindo-vos para maior detalhe à comunicação mencionada. Devo sublinhar, no entanto, que não existe forma de integração mais valiosa, mais acabada, do que o exemplo de uma Metrópole suportando o grosso do esforço humano e financeiro necessário à sobrevivência de Portugal no Ultramar. Esta forma dolorosa de integração, paga com o sacrifício de vidas portuguesas, absorve, como se referiu, uma parte dos recursos que de outra forma estariam disponíveis para acelerar o progresso económico nacional. A estratégia dos nossos inimigos baseia-se precisamente em retardar esse processo de desenvolvimento, como meio de desarticular do todo português as parcelas que cobiçam. Mas, neste domínio, não carece este auditório de ser esclarecido.

9. Termina aqui o exame, porventura superficial, de alguns problemas do desenvolvimento económico português. Permitam-me resumir as conclusões e orientações que julgo de submeter à consideração de V. Ex.^{ta}, para sobre estas emitirem o vosso juízo:

9.1 No que respeita ao papel do Estado e *sobretudo com referência ao Ultramar:*

— Necessidade de intervenção crescente do Estado, como agente orientador e equilibrador do processo de desenvolvimento económico, canalizando para formas eficazes de acção, a contribuição potencial dos restantes agentes económicos.

— Inserção da acção estatal em planos globais de desenvolvimento, tradução de políticas coordenadas de intervenção a longo prazo, ultrapassando há muito o papel tradicional do Estado-polícia, regulador e disciplinador da actividade económica privada no curto prazo; ultrapassada igualmente a competência dos órgãos tradicionais de administração pública, organismos que sobre matéria de relevância económica exercem acção predominantemente administrativa.

— Necessidade consequente de criar ou reforçar, e *sobretudo prestigiar*, no sector público, órgãos de intervenção eficazes no longo-prazo, capazes de apreender as estruturas presentes e prever e definir orientações futuras. O processo de desenvolvimento não é abrangido por ópticas de acção no dia a dia, anuais ou mesmo plurianuais. A unidade de tempo é o plano de quatro, cinco ou seis anos

e o fenómeno de transformação efectiva das estruturas produtivas e sociais só é sensível à escala das dezenas de anos.

— A estrutura formal assim criada, sob a forma de órgãos de planeamento, órgãos de coordenação com os planos do sector privado, empresas públicas ou de economia mista, etc., terá que ser dinamizada, *canalizada para os seus quadros, meios humanos e técnicos válidos, em escala e ritmo muito superior ao que se assiste actualmente*. Sobre este problema tenho, por experiência pessoal, uma visão muito pessimista, fundada na dificuldade patente de atracção de técnicos para o Ultramar e mesmo na fixação dos de cá; na captação dos mais válidos pelo sector privado, concorrente mais poderoso do que o Estado no mercado do trabalho, a nível profissional elevado; e ainda na natural inércia da máquina administrativa do sector público, vasada em moldes tradicionais, de escasso atractivo para os elementos profissionalmente mais dinâmicos.

9.2 À escala nacional, a introdução de instrumentos activos de transformação das estruturas produtivas e adequação dos fluxos de meios financeiros inactivos, às necessidades dos vários territórios criando um autêntico mercado financeiro de âmbito nacional, parece-me a única forma de resolver os conflitos contidos num esquema, por enquanto predominantemente passivo, de integração económica, meta tão necessária de alcançar, *mas exigente em meios de intervenção*.

10. Raciocinando em termos da Nação, como corpo social, económico e humano, em evolução permanente, *parece-me urgente reformular em termos modernos todo um conjunto de valores tradicionais, que constituem a celebrada maneira portuguesa «de estar no mundo», mas que evoluíram e se afirmaram em contexto muito diverso do actual*. Esses valores, que impulsionaram a acção histórica de Portugal na época da expansão: o desprezo pelo risco, o apelo do desconhecido, o sentimento de fraternidade e a facilidade de contacto humano com povos e culturas diversas, a naturalidade com que se incorporaram na Nação as parcelas e as raças que hoje a constituem, a feição universalista da actuação portuguesa nos quatro continentes, todos estes valores caracterizam um comportamento *extraeconómico*, de feição moral e social, que hoje se reencontra aliás intacto na coragem e naturalidade com que a juventude guarnece e defende as longínquas fronteiras de um património comum.

Mas ao lado destes valores, há lugar para pôr igual ênfase nos valores de transformação e progresso material e social, valores dinâmicos de um comportamento agora necessariamente económico, mas que só insuficientemente parecem de grupos política, cultural ou economicamente activos da Nação. Em contraste com os que arriscam a vida, e cuja riqueza se resume à sua juventude, quantos, na Metrópole, acorrem a arriscar o seu capital e a sua capacidade empresarial no progresso do Ultramar? O comportamento económico mostra-se singularmente impermeável (salvo excepções raras e por isso mais honrosas) aos valores que no domínio *extraeconómico* alicerçaram a Nação. Não competirá ac

Estado corrigir este comportamento patológico? Queria que V. Ex.^{as} interpretassem estas considerações como testemunho de crítica construtiva, de quem entende não deixar às forças desintegradoras o monopólio da insatisfação, como vem acontecendo em grau demasiado.

Julgo chegado o momento de concluir: o desenvolvimento económico e social é uma batalha, em que a minha geração representa o soldado anónimo, mas em que os lugares de comando pertencem quase totalmente aos que nos precederam. As novas gerações não lutam pelo passado nem pelo presente, mas antes, e com generosidade, *por uma imagem do futuro*, que compete aos mais velhos, e mais responsáveis, criar e definir como objectivo colectivo da Nação Portuguesa.

Se nos souberem transmitir e confiar essa imagem, não deixaremos de lhe consagrar o esforço e os sacrifícios, que a Nação exige e merece de todos os seus filhos.

SUMMARY

ECONOMICAL DEVELOPMENT OF THE PORTUGUESE SPACE

C. E. Corrêa da Silva, invited by the General-Governor of Angola to make a speech during the «Overseasweek» organized by the Geographical Society of Lisbon, developed the above mentioned theme, a matter very difficult to deal with if we take into account the fact that Portugal is a multidifferentiated Nation spread over many continents, and each territory has its own economical structure and its own way of evolution. So the Author adopted a method of analysis of global characterization, very seldom mentioning any figures at all.

The heterogeneity of our society makes it difficult to avail of the difficulties of distribution of the national product for the several social groups.

After analysing what is generally meant by the Portuguese Space, with its geographical discontinuities, but united politically, he deals with the relations among all those territories.

After dealing with the distribution of the income, of the production, and other subjects of economical interest, the Author studies the savings at the levels of the *enterprise*, of the *individual* and of the *traditional sector*, the latter, on account of its desarticulation, deserving a deeper analysis in this system of dual economy.

Finally the Author reminds us of the objective to be fixed in the process of growing and compares the annual rates of growing of the national product with the objectives of international organizations like the UNO and the E. C. D. O., and, at last, examines with some details the relations between development and the economical integration of all the territories of the Nation in which the overseas provinces play already an interesting part.